

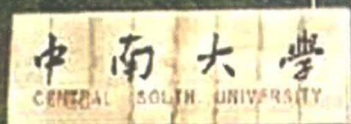
《政治与行政论丛》之二

政治改革论

ZHENGZHI
GAIGE LUN



■ 中南大学政治学与行政管理学院组编 ■ 湖南科学技术出版社 ■



《 政 治 与 行 政 论 丛 》 之 二

政治改革论

ZHENGZHI
GAIGE LUN

■ 中南大学政治学与行政管理学院组编 ■ 湖南科学技术出版社 ■

学术顾问：王乐夫 张耀灿 曾创新

主 编：李建华

副 主 编：曾长秋(常务) 胡 帆

编委会成员(按姓氏笔画为序)

吕耀怀 吕锡琛 罗会钧

张功耀 彭平一 熊吕茂

江苏工业学院图书馆
藏书章

中南大学

《政治与行政论丛》之二

政治改革论

组 编：中南大学政治学与行政管理学院

责任编辑：郑久平

出版发行：湖南科学技术出版社

社 址：长沙市湘雅路 276 号

<http://www.hnstp.com>

印 刷：湖南航天长宇印刷有限责任公司

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址：长沙望城坡

出版日期：2004 年 8 月第 1 版第 1 次

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：13.75

字 数：291000

书 号：ISBN 7-5357-4057-X/D·44

定 价：18.00 元

(版权所有·翻印必究)

出版说明

《政治与行政论坛》是政治学与行政管理学院的综合性学术刊物。

政治学与行政管理学院是中南大学的一个二级综合性文科学院，是目前学校规模较大、发展较快的学院之一。现设中国政治系、国际政治系、思想政治教育系、行政管理系、哲学系5个教学单位，政治学研究所、伦理与道德研究所、公共管理研究所、历史与文化研究所、科学技术与社会发展研究所5个研究机构。学科专业涵盖了管理学、哲学、法学、历史学4大门类，有伦理学、生命伦理学两个博士点，马克思主义哲学、伦理学、科学技术哲学、科学社会主义、中共党史、马克思主义理论与思想政治教育、专门史、中国近现代史、行政管理、生命伦理学10个硕士点和一个MBA专业学位点以及思想政治教育、行政管理两个本科专业。在担负本院硕士生和本科生培养任务的同时，学院还承担了全校3000余名博士生的《马克思主义与当代科学技术》、1万多名硕士生的《马克思主义原著选读》、《科学社会主义的理论与实践》、《自然辩证法》和近4万名本科生的《马克思主义哲学》、《政治经济学》、《毛泽东思想概论》、《邓小平理论概论》、《当代世界政治经济》、《思想道德修养》、《法律基础》等公共政治课以及全校部分人文素质课的教学任务。

学院现在拥有4个校级重点学科；拥有学校仅有的2个省级文科研究基地，即：网络德育研究基地和邓小平理论研究基地，并在因特网上开通“马列网”（域名 www.malie.net，网址 202.197.65.214）。近5年来，共出版学术专著和主编规划教材38部，发表学术论文1600多篇，完成和正主持国家社会科学基金和国家教育科学基金项目7项，教育部项目、湖南省社会科学规划项目17项，获湖南省“五个一工程”理论文章和著作奖4次，湖南省社会科学成果奖8次以及其他省部级教学和科研奖励20多项。其学术带头人分别担任了湖南省高等学

校思想政治工作、研究生“两课”教学等学术团体的会长以及全国高等学校马克思主义哲学和政治经济学协作组的负责人。2001~2003年，成功地举办了湖南省首届和第二届公共管理论坛、全国第2届应用伦理学研讨会、全国高等学校第21届马克思主义哲学研讨会、全国高等学校“两课”教师纪念毛泽东诞辰110周年理论研讨会。

为了发挥整体攻关和协同作战的优势，有计划、有组织地开展邓小平理论和“三个代表”重要思想的研究，有计划、有组织地推进学院的学科建设工作和科学研究工作，学院党政决定出版《政治与行政论坛》系列丛书，每年1辑。2003年为第1辑，书名为《政治文明论》；2004年为第2辑，书名为《政治改革论》。我们现在所进行的政治体制改革，是对现有的社会政治制度和政治关系进行调整和完善。邓小平同志说过：“所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”江泽民同志在中共“十六大”的报告中也指出：“必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革。”政治体制改革作为政治文明建设的重要内容，直接关系到我们党执政地位的稳固，关系到社会主义建设事业的兴衰成败。以胡锦涛同志为总书记的党中央在十六届三中全会上通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确了当前和今后一个时期经济和政治体制改革的任务。这些讲话和文献，必将推动政治体制改革的理论研究登上一个新台阶。

《政治改革论》刊出的这38篇论文，除10篇是校外同行提交给由我院主办的湖南省第2届公共管理论坛的论文外，其他28篇是我院部分教师（含与他们合作的研究生）的初步成果。但是，我们相信，本书的出版，将继续引起全院教师的重视，进一步推动对社会主义民主政治建设和政治体制改革问题的研究，发表数量更多、质量更高的论文。

编 者

2004年5月1日

目 录

政治改革与制度创新

邓小平关于政治体制改革的基本思路（郑玉兰）	(1)
对我国政治体制改革的理性思考（郭湘陵 李双喜 王如兵）	(8)
从“政府雇员”看我国政府用人制度改革（李建华 蒋嵘涛）	(14)
民主化取向——中国干部选任体制改革刍议（王 翔）	(21)
网络化与政府治理模式再造（但洪敏 王 瑞）	(26)
对我国政府规制失灵和改革的思考（何朝盛 孙多勇）	(32)
行政权力失去规范的若干影响因素分析（许源源）	(39)

政治改革与政治文明建设

政治制度建设对社会主义政治文明建设的支撑作用 （鲁若冰 孙梦云）	(44)
WTO 公平、公开、公正三原则对我国政治文明建设的影响 （雷 敏）	(48)
论政府的道德基础（罗建文）	(52)
政府领导力探析（彭忠益）	(61)
对行政处罚听证的现实分析（洪兴文）	(68)
非典型肺炎危机与政治文明演进（梁 鹏）	(73)

政治改革与民主法制建设

行政管理改革与民主法制建设（吴献成 王洪浪）	(76)
论人民代表大会制度的改进与完善（赵剑红 罗 珍 沈方操）	(85)
进一步完善人民代表大会制度的几点思考（曹 骞）	(90)

试析人民代表大会监督的问题及其改革（江胜珍）	(96)
论行政权力法律控制的意义（黄巧蓉）	(100)

政治改革与执政党的建设

试论更新党的执政理念（胡 凯）	(104)
民主政治建设中党的领导方式和执政方式的改革（曾长秋 徐婵娟 周 彦）	(109)
对新时期搞好党内监督的两点思考（彭 升）	(114)

政治改革与基层政权建设

村民自治：农村政治体制改革的突破口（谭希培 何秀梅）	(119)
地方政府在科学技术社会一体化进程中的作用（蒋美仕 杨瑞华）	(125)
论我国政府间财政关系中存在的问题与对策（李 真 周 游）	(132)
建构市民社会的基石——法治与个人自由（陈 锐）	(137)
激发群众的政治热情是推动政治改革的重要举措（荣复康 胡春湘）	(143)

政治改革与公共行政管理

非营利组织的发展与行政效率的提高（曾望军 吕耀怀）	(149)
公用事业民营化的选择（张学礼）	(156)
论民营企业与现代企业制度的建设（熊吕茂 许红莲）	(160)
论公共政策信息的优化传输（童中贤）	(165)
公共政策创新的结构分析（王学杰）	(171)
论政府在公共卫生服务中的作用（刘丽杭）	(177)
加强“后 SARS”时期农村公共危机治理体制建设 （李燕凌 李晚莲 熊格生）	(182)

政治体制改革比较研究

从欧洲共产党的教训看党的建设要从夯实基础做起（肖铁肩）	(188)
“前苏共”垮台的体制性腐败根源及其启示（梁 桦 王燕清）	(192)
危机管理：国际经验的审视与启示（刘助仁）	(196)
罗尔斯的正义原则及其证明（孙明湘）	(203)
晚清政治改革的文化思考（彭平一）	(207)

●政治改革与制度创新●

邓小平关于政治体制改革的基本思路

郑玉兰

邓小平曾经强调指出，民主是社会主义的本质要求，没有民主就没有社会主义。政治体制改革的根本目标就是要建立和完善社会主义的民主政治制度。如何实现这一宏伟目标？邓小平提出了尊重自己的历史创造，反对照搬西方民主模式，学习西方民主制的经验，根据资本主义民主为现代民主创建的一般原则和提供的普遍形式以及根据中国的实际情况，建立起有中国特色的民主政治结构的基本思路。

一、保持自己的政治优势，决不照搬西方民主模式

邓小平认为，人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族平等和民族区域自治制度等是我党和全国人民在长期的社会主义革命和建设过程中，根据自身的实际情况摸索、创造出来的一套行之有效的民主政治制度。比如，我国的人民代表大会制这一根本政治制度是全国人民意志和利益的根本体现，是我国人民参与国家管理、实现人民当家作主的最好的民主制度，“这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”^[1]又如，我们坚持中国共产党在国家政治生活中的领导地位，这对凝聚全国各方面的力量，保持政局稳定具有十分重要的意义，因此“共产党的领导就是我们的优越性”^[2]。再如，民主集中制是我们党和国家的根本组织原则，社会主义民主是通过民主集中制方式实现的，“这种制度更有利于团结人民，比西方的民主好得多。”因此，“我们有很多优越的东西，这是我们社会制度的优势，不能放弃。”^[3]在政治体制改革过程中，“我们要保持自己的优势，避免资本主义社会的毛病和弊端。”^[4]同时，邓小平认为中国的政治体制改革和民主建设决不能照抄照搬西方民主模式，而应根据

中国的实际情况，建立有中国特色的民主政治模式。

所谓模式，“一般指可以作为范本、模本、变本的式样。”^[5]基于西方民主的资产阶级专政的性质，由此带来的民主的狭隘性、虚伪性、欺骗性等弊端和国情的不同，邓小平认为我们的政治体制改革决不能以西方议会制民主即三权分立制、多党制、议会制（英美两院制）等为模式，走照抄照搬之路。针对西方议会制民主基本形式之一的多党制，邓小平尖锐地指出：“那种多党制是资产阶级互相倾轧的竞争状态所决定的，它们谁也不代表广大劳动人民的利益。在资本主义国家，人们没有也不可能有共同的理想，许多人就没有理想。这种状况是它们的弱点，这使它们每个国家的力量不可能完全集中起来，很大一部分力量互相牵制和抵消。”^[6]多党制主要反映垄断资产阶级不同集团之间的利害关系，通过多党竞选，轮流坐庄，互相攻讦，来调节资产阶级内部的各种矛盾和冲突，制造一个民主的假象。它不过是维护资产阶级专政的一种方法，它不能保障劳动人民的自由权力。

针对资本主义国家的三权分立制，邓小平指出它的实质是“实际上有三个政府”，“对内自己也打架，造成了麻烦”，“这种办法我们不能采用”^[7]。“我们一定要切合实际，要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。”^[8]比如讲党派，“像中国这样一个大国，如果没有中国共产党来领导，许多事情很难办，首先吃饭问题就解决不了。”^[9]中国是一个有10多亿人口的大国，人民的文化素质不高，又正处在特别需要集中注意力发展经济的进程中，如果盲目追求形式上的民主，匆匆忙忙搬用西方那一套，就会出现国家混乱、人心涣散的局面。基于这一思考，邓小平对在政治民主化问题上所出现的全盘西化的思潮提出了严厉的批评，明确指出政治体制改革不能照搬西方那一套所谓的民主，不能搞多党竞选、三权分立和两院制，而应该坚持和完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作制度等适合中国国情且为实践所证明的民主政治制度。“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国的实际。”^[10]

鉴于人们对邓小平这一“尊重自己的历史创造，保持自己的政治优势，决不照搬西方民主模式”的思想较为熟悉，本文不作详细阐述。

二、资本主义民主制有值得我们学习和借鉴的地方

邓小平认为，在改革我们的政治体制，真正实现社会主义民主的过程中，还必须学习西方民主制中对我们有益的经验。1980年8月，邓小平在谈到党和国家领导制度的改革时就强调指出：要从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，就需要“比较各国的经验，集思广益”，并坚信社会主义民主制度可以通过“从世界各国吸收的进步因素，成为世界上最好的制度”^[11]。同时，他还强调，我们要制定和完善各种社会主义原则的制度和法律，来清除封建主义的残余影响，一方面要批判和反对崇拜资本主义、主张资产阶级自由化的倾向，另一方面也要“继续坚持同对我们友好的西方国家交流，继续坚持学习资本主义国家一切对我们有用的东西。”^[12]例如，他主张我们的干部人事制度改革要学习借鉴西方国家公务员制度的某些好形式，“我们说资

本主义不好，但它在发现人才、使用人才方面是非常大胆的。它有个特点，不论资排辈，凡是合格的人才就使用，并且认为这是理所当然的。从这方面来看，我们选拔干部的制度是落后的。”要学习和借鉴西方国家在提高经济、行政管理效率方面的成功经验和西方国家法制建设中的某些做法以及西方国家反腐倡廉的有效措施等。”^[13]笔者认为，邓小平关于“资本主义民主制有值得我们学习和借鉴的地方”的思路主要放在“继承资本主义民主创建的民主共和制形式及其现代民主原则”两个方面上，而不是停留在学习和借鉴某些具体做法或具体制度上。

资本主义民主共和制是作为封建专制制度的对立面而产生的，是随着商品经济的发展而发展的，它倡导自由原则、平等原则、权力要受制约和监督的原则以及法治原则；它用议会制代替君主制，用选举制代替世袭制，用任期制代替终身制，用分权制衡制代替高度集权制，用法治代替人治，“所有这一切，从全世界社会发展来看，是一大进步。”^[14]这种民主制度越完善，民主原则贯彻越彻底，就越有利于人类社会根除封建专制制度的祸害和弊端，越有利于适应和促进市场经济的发展。既然市场经济不等于资本主义，社会主义也可搞市场经济，市场经济的原则和规律无阶级性而具有客观普遍性，那么，依此逻辑，生长于市场经济土壤中的现代民主政治体制的一般形式和一般原则也不是资本主义的专利品，而是市场经济的要求在政治统治方式中的必然体现。

目前，我国要在经济文化比较落后的基础之上，在封建专制统治长达 2000 多年的社会基础之上，在社会未经过资本主义和市场经济的洗礼，人民大众深受封建专制意识和小农经济意识的影响的条件下，来改革和完善社会主义民主制度，提高人们的民主意识，促进社会主义市场经济的发展，就必然要学习和借鉴这些在资本主义社会中所形成的一般民主制及其一般原则。对资本主义民主为现代民主创建的普遍的原则和提供的必要的形式，在社会主义政治体制改革过程中必须加以继承的思想，邓小平虽未直接加以论述，但渗透于他的整个关于政治体制的思想言论及实践中。

1. 继承资本主义民主创建的民主共和制形式

资产阶级在其民主制的长期发展过程中，为现代民主建设创建的一般原则主要有：

关于自由原则。自由就一般意义而言，意味着摆脱外在束缚按自己的意愿自主决定和行事，也即一种自主活动状态。随着商品经济的发展和现代民主政治的确立，资本主义社会在法制的基础上将公民的经济、政治、思想和生活的自由提升为法定的普遍权利，使之受到保护。因此，现代民主制中的自由是指公民享有法律赋予的各种人生权利，在法律许可的范围内，可以自由地行动。邓小平倡导政治体制改革，加强民主和法制建设的目的之一就是要充分保障人民的权利。据此原则，《中华人民共和国宪法》第 35 条对公民的政治、思想自由做了这样的规定：即“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”邓小平反对的只是资产阶级的自由化（即全盘西化的思想和做法）和不要法制的“绝对自由”。

关于平等原则。1789 年的法国《人权宣言》中明确规定了“所有公民在法

律上的地位一律平等”，这一原则成为现代民主法律平等原则的基础和重要组成部分。所谓法律平等原则是指任何政党、团体、国家机关和个人在法律面前权利平等、义务平等、违法犯罪受追究平等。我国宪法第32条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”第5条第3款规定：“任何组织或者个人不得有超越宪法和法律的特权。”邓小平特别强调在法律面前共产党作为执政党同其他政党、团体、组织一样平等，也必须在宪法和法律范围内活动。依此思想，1982年，党的十二大首次将“党必须在宪法和法律范围内活动”的原则写入党章。邓小平还强调党内同志之间的平等关系，反对家长制下的人身依附关系，指出：“不论是担负领导工作的党员，或者是普通党员，都应以平等态度互相对待，都平等地享有一切应当享有的权利，履行一切应当履行的义务。”“党员在党章和党纪面前人人平等。——谁也不能违反党章党纪，不管谁违反，都要受到纪律处分，也不允许任何人干扰党纪的执行，不允许任何违反党纪的人逍遥于纪律制裁之外。”^[15]邓小平还强调在法律面前领导干部与普通公民平等，反对一切特权（指政治上经济上在法律和制度之外的权利）。他说：“公民在法律面前人人平等。……人人有依法规定的平等权利和义务，谁也不能占便宜，谁也不能犯法。不管谁犯了法，都要由公安机关依法侦查，司法机关依法办理，任何人都不许干扰法律的实施，任何犯了法的人都不能逍遥法外。”由此可见邓小平认为人人平等的思想和制度是克服我国政治生活中形形色色特权现象的有力武器。

关于法治原则。法治的概念，是民主和法制相结合，而同“人治”相对立。西方民主制重于民主制度化、法律化（就是把民主规定为一种制度，提升为国家意志，制定成为法律，使这种制度和法律成为管理国家和实现民主权利的有效手段），强调以法治国，法律制度较为健全，公民的法律意识和依法办事的能力也较强。民主法制化成为现代民主的普遍性原则和要求，法治成为现代文明的国家权力运作形态。作为一般意义上的法治的基本精神是以人民主权为前提，在国家和社会生活的一切领域，惟法律权威是从。它要求任何人的权力都来自宪法和法律；任何权力都要受到法律的制约；法律的作用既要管理社会，更要治理、制约政府。其作用是保障人民主权和公民的权力与自由。而人治的基本精神是以各种形式的专制主义或专断的最高权威者的个人意志为转移。法治与人治的根本区别在于国家权力运作是否严格依法。

邓小平指出：“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。”^[16]“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的看法和注意力的改变而改变。——做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”^[17]党的十一届三中全会后，邓小平关于政治体制改革、发展社会主义民主的论述，都是与健全社会主义法制联系在一起的。邓小平总结了国际国内正反两方面的经验教训，在不同场合、从不同角度反复批判了把一个党、一个国家的稳定和希望“寄托在一两个人的威望上”的人治思想，不断强调要“认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制”，要通过政治体制改革，“处理好法治和人治的关系，处理好党和政府的关系”，以此保证国家的长治久安，防止“文化大革命”的悲剧重演。

他要求一手抓建设，一手抓法制，直接推动了宪法的修改，推动了刑法、民法、诉讼法等各种必要的法律的制定，从而使社会主义民主的各个环节，使人民在参与管理国家政治生活、经济生活和社会生活的主要方面，基本上做到有法可依，这就为公民行使民主权利提供了法律保障。他于1986年提出的以法治代替人治作为中国政治体制改革的重要目标，为我们依法治国、建设法治国家指明了前进的方向^[18]。

关于权力要受制约和监督的原则。早在100多年前，法国伟大的资产阶级思想家孟德斯鸠为了在理论上摧毁当时已经腐朽透顶的封建主义和狂暴的君主专制统治时强调指出：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不易的经验。有权力的人们使用权力一直通到有界线的地方才休止。”^[19]资本主义民主依此为现代民主确立了权力要受制约和监督的原则。它信奉“权利若不加以制约就会滥用膨胀”“没有任何限制和制约的权利必然导致特权、极权和专权”“没有制约的权力必然产生腐败”的理念，而主张权力要受制约和监督。古今中外大量的史实证明，权力不加监督和制约就会产生专制，民主就不复存在，共产党人手中的权力也是如此。在《党和国家领导制度的改革》一文中，邓小平认为权力不受限制是导致国家权利运行中存在的种种弊端如官僚主义现象、家长制现象、特权现象的根本原因之一，并指出克服这些弊端的根本方法就是使权力受到制约和监督。邓小平特别重视监督制度的建立及其作用，“为了限制和约束滥用权力的现象，要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部。凡是搞特权、特殊化，经过批评教育而又不改的，人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免，要求他们在经济上退赔，并使他们受到法律、纪律处分。”“对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”^[20]邓小平还为我们提出了多种制约领导者权力的途径：如加强思想教育、限定权力范围、横向分解权力、纵向下放权力、进行干部交流、从高级干部做起等^[21]。

邓小平还对作为执政党的共产党的权力提出了要受监督和制约的思想。在《共产党要接受监督》一文中明确指出：“我们党是执政的党，威信很高。我们大量的干部居于领导地位。在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大。”因此，他十分强调：“党也要有监督，有制约。”^[22]并指出对共产党的监督应当来自3个方面：一是党内监督；二是群众的监督；三是民主党派和无党派民主人士的监督。

2. 继承资本主义民主创建的现代民主原则

资本主义民主为现代民主创建了反映一般民主原则的普遍形式，即民主共和政体，它主要包括选举制、轮换制、分权制衡制。对于这些普遍形式，邓小平在引领政治体制改革的过程中积极地加以继承和倡导。

关于选举制。选举制就是由人民通过选举的程序来决定由谁来执掌权力的制度（它隐含罢免制、弹劾制和引咎辞职制），它是封建世袭制、任命制的对立面。在现代的民主国家，选举已经成为人们政治生活中的一个重要组成部分。邓小平充分肯定了选举制对于社会主义民主的重要性，认为选举罢免权是公民的重要的

民主权利之一，应切实加以保障，并将选举制的推行、改革和完善作为政治体制改革的重要内容之一。当前我们对人民代表大会代表的选举制的不断完善和对基层领导干部的选举制的实行和推广，使我们的民主更上一层楼。

关于轮换制。即对选举产生的官员实行严格的任期限制的制度，它是任职终身制的对立物。领导干部职务终身制现象是我们党和国家权力运行过程中的一大弊端：“干部缺乏正常的录用、奖惩、退休、淘汰办法，反正工作好坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下。”邓小平认为废除领导干部职务终身制的法宝是建立轮换制度：“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级领导干部（包括选举产生、委任和聘用的）职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，做出适当的规定。任何领导干部的任职都不能是无限期的。”^[23]

关于分权制衡制。它是集权制和家长制的对立物。它反对权力的过分集中：高度的中央集权、个人专权和一党专权，而倡导中央和地方的适当的分权，个人的权利范围有明确的法律规定和限制，执政党也要在法律范围内活动。它信奉的是“权利只有用权利加以制约才是最有效的”，建立的是以权力制约权力以达到权力之间的平衡的权力运行机制。它包括从上而下的权利制约、从下而上和横向的权利制约。分权的实质是为了限制权力，制约权力的途径和方法有很多种，资产阶级的三权分立制利用的是横向的权力制约机制，是分权制衡制在资本主义社会的一种具体表现形式。它将国家权力分为立法权、行政权和司法权，并分别由议会、政府和法院执掌，三者互相牵制、制衡，尽管它有其资产阶级实质，有“互相牵扯、议而不决、决而不行”的弊端，但是，在防止国家权利高度集中于某个部门、某个人的手中，防止不受任何限制的绝对权力产生起了积极作用。从资产阶级民主发展历程可看到，何时三种权利制衡了，何时民主就发展了；何时制衡的天平打破了，特别是向政府权力倾斜了，何时民主就遭到践踏，甚至演变成法西斯独裁制。邓小平反对的是照搬“三权分立”这一具体模式，并不是反对分权制衡制。邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中指出，权力过分集中是我国现行政治体制的主要弊端，是党和国家现行领导制度的总病根，它主要表现为中央高度集权而地方无权或少权，党的专权、党政不分、政企不分和个人高度集权。“对这个问题长期没有足够的认识，成为发生‘文化大革命’的一个重要原因，使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。”^[24]邓小平认为根除这一弊端的最好办法就是“分权”和“放权”。

今天，社会主义民主实践对立法、司法和执法三权分开而又制衡，对人大和一府两院分权制衡，对党政分开、政企分开都提出了强烈要求，如果我们看不清邓小平对三权分立模式批判的实质（即其资产阶级实质和总效率不高的弊端），而反对分权制衡制这一普遍形式，不能建立起有中国特色的有效的分权制衡制，那么，社会主义民主政治体制的改革步伐就会大为放缓，更严重地说，就会流产或夭折。

由上可见，邓小平倡导和领导的政治体制改革采取的既不是“照抄照搬”的态度，也不是持历史虚无主义的态度，而是根据我国的实际情况、依照现代民主

的一般原则和普遍形式，在尊重自己的历史创造、学习和借鉴西方民主制的经验的基础上进行创新。依此思路，邓小平领导党和国家具体地构建出了能充分体现社会主义民主的原则：即人民当家作主的原则，民主制度化、法律化原则，民主监督原则，民主与专政相结合的原则，共产党领导的原则，民主集中制原则等；并依此原则，对建设以人民代表大会制度，共产党领导的多党合作和政治协商制度，民族平等和民族区域自治制度，基层群众自治制度和依法保障公民个人民主权利为主体的社会主义民主模式作了理论上的充分论述，并进行了大量的实践活动，他是创建和完善这些制度及这些制度的执行机构的主要设计者和决策人。

参考文献

- [1] [2] [3] [4] [7] [8] [9] [10] [18] [22] 邓小平文选. Vol 3 [M]. 北京：人民出版社，1993.
P221, P256, P257, P241, P195, P221, P242, P220, P177, P256
- [5] 辞海 [A]. 上海：上海辞书出版社，1989. 3457
- [11] [12] [6] [15] [16] [17] [20] [23] [24] 邓小平文选. Vol 2 [M]. 北京：人民出版社，1994. P336~337,
P369, P267, P331~332, P332, P146, P332, P328~332, P329
- [13] 李爱华. 邓小平对待西方议会民主的科学态度[J]. 社会主义研究（武汉），1998（1）
- [14] 列宁全集. Vol8 [M]. 北京：人民出版社，1995. P37
- [19]（法）孟德斯鸠. 论法的精神（上）[M]. 北京：商务印书馆，1982，P34
- [21] 田兆阳. 积极推进领导体制改革——学习邓小平关于制约领导者权力的思想[J]. 新视野（京），1998（3）

对我国政治体制改革的理性思考

郭湘陵 李双喜 王如兵

我们现在所进行的政治体制改革，是对现有的社会政治制度和政治关系进行调整和完善。中共十六大报告指出：“必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革。”^[1]政治体制改革作为政治文明建设的重要内容，直接关系到我们党执政地位的稳固，关系到社会主义建设事业的兴衰成败。邓小平也曾说过：“所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”^[2]如何避免政治体制改革成效不明显、政府机构改革再走“精简—膨胀—再精简—再膨胀”老路的问题，值得我们认真地思考。要继续深化政治体制改革，除了运行机制、操作层面的问题外，从理性的角度看，我们必须坚持从国情出发，牢牢地把握改革与发展的方向性和科学性。

一、必须把握政治体制改革的方向，坚持四项基本原则不动摇

不同统治阶级有不同的为自身利益服务的政治制度，其发展方向各不相同。制定这些政治制度的指导思想，就是检验政治变革发展方向的理论标准。能不能适应生产力和社会发展的要求，则是检验政治体制改革方向的物质标准。中共十六大提出全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的要求，是深化改革的总方向和依据。而中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，则明确了当前和今后一个时期经济和政治体制改革的任务。把握政治体制改革方向的思想标准是坚持四项基本原则，物质标准则是最大限度地满足人民群众日益增长的物质文化需要。政治体制改革的思想标准和物质标准是相互统一的，前者是后者的基础，后者是前者的效果体现。因此，政治体制改革不能游离于四项基本原则之外，另搞一套。如果动摇了四项基本原则中的任何一项，或者坚持得不好，都会在政治体制改革方向上出问题。

1. 思想准备要突显改革方向的要求

正确的行为需要有正确的思想作导向。进行宣传发动，用改革理念统一广大人民群众的思想，使之积极主动地拥护改革、支持改革、参与改革，是政治体制改革顺利进行的思想保证。我国社会主义在本质上要求人民当家作主，人民群众的政治信心和政治热情决定了改革的进程，影响着改革的方向。胡锦涛同志指出：“始终做到‘三个代表’，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。这里的‘本’、‘基’、‘源’，说到底就是人民群众的支持和拥护。”^[3]从改革开放后3次政治体制改革的情况看，思想准备都不很充分，直接影响了改革的效果。因此，党中央号召全党和全国人民要不断地掀起学习“三个代表”重要思想的新高潮，学习关于改革的路线、方针和政策，这既是正确地贯彻党的“解放思想、实事求是、与时俱进”思想路线的需要，也是充分调动人民群众积极性和创造性、

维护国家统一、民族团结和社会稳定的要求。只有用正确的改革理念教育全党和全国人民，不断地增强坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验的自觉性，进一步坚定理想信念，才能形成持续良好的改革氛围。

2. 主要内容要体现改革方向的要求

政治体制是社会政治组织和政治制度的有机构成，即政治关系的组织实体和制度的体现。其中，政治关系的组织实体一般指通过政治手段为实现自己利益和权力，按一定原则和规则组成的集合体；政治制度则是政治权力按不同利益要求为实现社会政治的有序运作，对各种力量之间的关系和活动方式所作的法定规定制约。从目前我国政治体制的构成来看，政治体制改革就是对政府机构、选举制度、政党制度、监督制度等不适应生产力发展要求的部分进行调整、完善和发展。要充分体现改革方向的要求，必须在改革内容的选择上，坚持从实际出发，坚持以毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指针，集中地体现党的领导、人民当家作主和依法治国这个主题，体现社会主义民主政治建设方向，围绕完善社会主义民主制度、加强社会主义法制、改善党的领导方式和执政方式、完善决策机制、深化行政管理改革、推进司法制度改革、深化干部人事制度改革、加强对权力的制约和监督、维护社会稳定等内容，有计划有步骤地展开。政治体制改革的具体内容必须突出重点，不能搞利益妥协，或遇到阻力绕道走，否则，政治体制改革就会偏离正确的方向。

3. 组织形式要反映改革方向的要求

政治制度改革的组织形式，主要是指组织实施改革的主体属性。当前，我国政治制度改革是在社会主义基础上的“自我”完善和发展，不能够也不应该改变基本政治制度。改革的提出者是我们的党，组织实施也必须在党的领导下进行，这是坚持四项基本原则的核心。应该看到，“改革党和国家的领导制度，不是要削弱党的领导，涣散党的纪律，而正是为了坚持和加强党的领导，坚持和加强党的纪律。在中国这样的大国，要把几亿人口的思想 and 力量统一起来建设社会主义，没有一个由具有高度觉悟性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党，没有这样一个党的统一领导，是不可能设想的，那就只会四分五裂，一事无成。这是全国各族人民在长期的奋斗实践中深刻认识到的真理。我们人民的团结，社会的安定，民主的发展，国家的统一，都要靠党。”^[3]因此，任何地方或个人都不能脱离党中央的统一领导，自行其是，自搞一套。坚持党对改革的领导是铁的政治纪律，只有这样，才能保持改革的正确方向。

二、必须明确政治体制改革的目标，坚持走自我完善和发展路子

政治体制改革的目标，是指改革所要完成的任务和所要达到的目的。政治体制改革的目标不仅体现了改革的性质，而且关系到政治体制改革和政治文明建设的成效。如果宏观目标不明确，就会造成改革的随意性，削弱改革的效果和质量。因此，从科学性与现实性相统一的要求出发，明确改革发展的正确目标，是政治体制改革的首要工作。我国政治体制改革总的要求，是“社会主义政治制度

的自我完善和发展。”^[4]围绕这个总要求，在具体改革目标的选择与确定上，必须坚持既合理可行，又注重与其他改革协调发展的原则，以保证改革稳步进行。

1. 坚持政治体制改革目标的合理性

所谓目标的合理性，就是通过改革实现政治生活民主化和法制化。我国现行的政治体制已经运行了几十年，逐渐出现了与生产力发展和基本国情不相适应的差距。正如邓小平所指出的：“我们过去的一些制度，实际上受了封建社会主义的影响，包括个人迷信、家长制或家长作风，甚至包括干部职务终身制。我们现在正在研究避免重复这种现象，准备从改革制度着手。我们这个国家有几千年的封建社会的历史，缺乏社会主义的民主和社会主义法制。现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。只有这样，才能解决问题。”^[2]为此，改革首先要坚持根本。改革开放以来，我们党带领人民按照社会主义初级阶段的基本理论、基本路线、基本纲领抓建设，使我国呈现出蓬勃的生机与活力。因此，在政治体制改革中，总的构架和指导思想必须坚持四项基本原则这个根本。其次，改革要突出重点。辩证地分析我国社会利益结构和需要改革的目标，应该集中在矛盾比较突出的集中与民主、人治与法制等范畴，改革现行体制中存在的党政不分、以党代政、权力过分集中、人民群众参政渠道不畅、监督机制乏力，以及官僚主义等方面的问题。

2. 坚持政治体制改革目标的可行性

可行性改革目标的选择应该与客观实际相吻合，具有可操作性。其一，政治体制改革的目标应符合客观实际。在当前的政治体制改革中，我们必须充分地认清所处的社会背景、政治背景和国际背景。如：人口、文化、经济、军事等方面的实际状况和发展水平；社会和政治发展的总趋势；各种政治力量的实际状况；改革可动用的政治资源；民众的政治心理取向以及对改革的心理承受能力；国际环境对政治体制改革的影响等。其二，政治体制改革的目标应具有可操作性。政治作为意识形态的范畴，来源于实践，必将作用于实践。这种作用的属性，必然要求所表现的体制形式具有实用价值，否则，就会变成“空头政治”。因此，在政治体制改革目标的制定上，一方面要把握重点，从实际出发，讲求实效；另一方面要使目标具体化。总目标的实现，要靠具体目标在量上的积累。增强可操作性必须细化目标，并有具体的措施保障和具体的实施办法，以防止“大而化之”现象的出现，确保改革过程中这些目标得到实现。

3. 坚持政治体制改革目标的统一性

所谓改革目标的统一性，指目标的制定要建立在全面衡量的基础上，把改革的力度、发展的速度和社会所能承受的程度统一起来，使政治体制改革成为整个改革的有机组成部分。一方面，要贯彻“稳妥”原则。“历史经验证明，用大搞群众运动的办法，而不是用透彻说理、从容讨论的办法，去解决群众性的思想教育问题，而不是用扎扎实实、稳定前进的办法，去解决现行制度的改革和新制度的建立问题，从来都是不成功的。”^[2]因此，改革必须在全面衡量各方面承受能力的基础上，慎重地确定好改革程度，确立好推进速度，切不可操之过急。另一方